

[工作研究]

社会主义新农村建设呼唤金融支持

魏江宁

[摘要] 当前,社会主义新农村建设需要全方位多层次的金融支持作为保障,但我国目前的农村金融发展比较滞后,存在诸多严重问题和矛盾,对农村经济发展的支持乏力。为此,需要加快推进农村金融改革,通过多种途径为社会主义新农村建设提供强有力的金融支持。

[关键词] 新农村建设;金融支持;“一号文件”

[中图分类号] F830.6 [文献标识码] B [文章编号] 1002-2880(2006)10-0082-03

党的十六届五中全会提出了社会主义新农村建设(以下简称新农村建设)是加快发展我国农村社会事业、构建和谐社会的重大举措,是实现城市和农村经济社会协调发展的根本途径,是全面建设小康社会的重要基础和保障。建设社会主义新农村,离不开资金的投入。据推算,实现新农村建设目标,大概需要国家和全社会投入20000亿元人民币。但是,目前的农村金融现状根本不能满足新农村建设对于金融产品和金融服务的大力需求,迫切需要完善新型农村金融体系。本文针对如何加快推进农村金融改革、为社会主义新农村建设提供强有力的金融支持问题提出对策建议。

一、农村金融现存的主要问题

改革开放以来,在体制变革和金融创新的强有力推动下,我国金融在整体市场化程度有很大提高的同时,就金融发展的地域结构而言,城乡金融发展很不协调且呈加剧之势,农村金融被严重边缘化,农村金融抑制现象严重,金融二元结构特征十分突出。农村金融现存的问题主要表现在如下几个方面:

1. 金融体系萎缩

虽然目前农村有农业银行、农业发展银行、农村信用社、邮政储蓄以及其他商业性金融机构,但是在商业性金融机构越来越注重效益,而由于农业经济发展滞后进而支持农村经济无利可图的情况下,商业银行战略定位纷纷向大城市转移。特别是县级金融机构大撤并导致了农村金融体系严重萎缩,以致出现“空洞化”现象,金融业对农业支持严重不足。除粮棉油等政策性收购业务放款由农发行承担外,当前农村的金融供给实际上由农村信用社在唱“独角戏”,形成了农村信用社“一家独大”的局面,而农村信用社一方面从体制到机制都还未理顺,服务“三农”明显力不从心;另一方面“单打独斗”又使农村金融市场缺乏竞争,农民及农村企业融资渠道日趋狭窄,阻碍了农村经济的正常发展。

2. 金融服务缺失

近年来,随着农村工商业的迅速发展和经济市场化程度的提高,农村经济对金融服务的要求趋向多样化。但是由于机构缩减,缺乏竞争,农村的金融服务功能弱化。面向农村的信用社只有最基本的存贷款业务,缺少丰富多彩的现代银行业务;而且贷款手续繁杂,贷款利率一浮到顶,加重了农民负担。在贷款方式上,除对少数已评级农户以信用方式发放小额贷款外,其余贷款一般都要提供相应的抵押或质押,且抵押的品种仅有机具、房屋等有限的品种。此外,农村电子信息网络不完善,银联卡还不能在多数乡镇使用,资金结算难以实现“一汇通”,在商业银行瞬间可到账的资金,信用社往往要几天才能到账。

3. 农村资金供求失衡

一方面,随着农村经济结构调整不断深入,农村经济发展的资金需求呈现刚性增长态势。另一方面,银行信贷资金投放不足,农村资金大量外流。国有商业银行县支行的贷款权被上收,其已演变成单纯的存款机构,且吸收的存款大多通过上存流向城市,极少回流农村用于支持当地农村经济的发展。遍布于乡村的邮政储蓄机构,由于体制原因在农村只存不贷,每年倒流城市的资金也有几千亿元,成为名副其实的农村资金“抽水机”。农村信用社虽然是农村金融的主力军,但因其资本充足比率低,不良资产比率高,管理水平上不去,对“三农”的支持也显得力不从心。因此,农村现有的金融制度实际上是一种从农村获取净储蓄的机制,农村资金的持续流出,动摇了农村地区发展的信贷根基。

4. 金融生态断裂

由于宣传不到位及受教育程度差,农民的金融意识淡漠,投融资意识缺乏。一方面,不轻易向银行贷款,宁愿选择民间借贷;另一方面,即使手中有闲钱,也没有到银行购买基金或国债等投资意识,需求不足,供应难保。

而农村及农户贷款一般金额小、成本高,特别是小额农贷,一家一户,山高路远,金融机构提供金融服务需要花费大量的人力物力,无形中增加了贷款成本,使商业银行不愿意将资金过多投放在农村金融市场,其他股份制银行更无意于农村金融市场。

5. 农村保险业严重落后于“三农”对风险控制的需求和农村经济的发展

农业生产周期长,受自然因素的影响大,抵御自然灾害的能力不强。实现农业产业化,确保农业的稳定和持续发展,迫切需要保险业“保驾护航”。但我国的农业保险经过20世纪90年代初期短暂的快速发展后,一直处于停滞不前的状态。从1985~2004年近20年间,我国农业保险呈逐年萎缩的态势,18年呈现亏损。目前全国仅有几家成立不久的专业性农业保险公司。农业保险方面的保费收入,尚不足全国财险保费收入的1%。

6. 忽视对非正规金融的引导、监督和促进其健康发展
长期以来,由于体制内金融服务严重不足,造成体制外民间金融包括高利贷行为兴起。这些农村非正规金融发育层次低,运作极不规范,它们的正反面作用和效果都很突出。但是由于没有法律保护和监管约束,民间借贷良莠不齐,纠纷频发,矛盾四起,增加了农民债务负担和农村金融风险。

二、强化农村金融支持的措施

总的来说,我国广大农村地区的金融服务相当薄弱,在建设社会主义新农村的过程中,需要通过多种手段解决农村金融中所存在的诸多问题,为农村经济的全面发展提供强有力的金融保障。为此,必须重构农村金融体系,疏通农村融资渠道,激活农村沉淀资金,建立农村保障机制,加强农村金融监管,构建和谐和可持续发展的农村金融生态环境。根据2006年中央“一号文件”精神,强化新农村金融支持可从如下几个方面入手:

1. 必须重构农村金融体系

商业性金融机构从农村的撤离以及农村信用社“一家独大”的局面无法与农村多样性的金融需求相适应,已经成为农村经济发展的“瓶颈”,成为社会主义新农村建设的重要掣肘因素。要改变这种局面,必须重构农村金融体系,这是推进新农村建设的金融组织保证和金融制度保证。重构农村金融体系,涉及农村金融机构的新建和对原有金融机构的整合及功能调整,涉及我国金融业的未来发展目标及金融结构,是对现有农村金融组织形式和组织制度的一种创新。重构是一个渐进的过程。在这一过程中,应遵循“有利于促进金融机构的公平竞争、有利于提高金融资源配置效率、有利于保证金融的安全稳健运行”三条原则。重构后的农村金融组织体系,应该是政策性金融机构、商业性金融机构、合作性金融机构和民营金融机构等多种形式的金融机构并存、合理分工、功能互补、有序竞争的多层次体系。

2. 继续深化农村信用社改革

自2003年农村信用社深化改革试点以来,全国除西藏以外的省、自治区和直辖市都已组织开展了深化农村信用社改革试点工作,取得了可喜的成绩。当前,要巩固和发展改革试点成果,进一步深化农村信用社改革。农

村信用社的改革要在明晰产权的基础上,完善法人治理结构,切实转换经营机制,强化内部管理和自我约束。一是制定和完善内部管理制度,建立动态的激励、约束机制和良性的运作方式。二是建立健全不同产权模式和组织形式下的法人治理结构,理顺理事会、监事会和经营管理层有效管理、相互制衡的运作机制。三是实施有效监管,强化股东和社员风险、股权意识,提高信息披露水平,建立监管部门交流和协调机制以及对出现问题的及时校正机制。四是控制改革后的新风险,建立风险防范长效机制。农村信用社应当按照社会主义新农村建设要求,牢固树立为“三农”服务的宗旨,拓宽服务领域,改善服务方式,增加服务品种,增强服务功能。

3. 发挥商业银行的金融支持作用

目前工行、中行、建行已经逐步撤出农村领域,农业银行成为我国商业银行在农村领域的主要力量。在新的历史时期和市场条件下,应当充分发挥商业银行的优势,将农业银行定位于服务农业的专业银行。一是分拆机构,形成集团控股模式,巩固和稳定县域农业银行分支机构,以资本为纽带发挥系统优势,给予县级金融机构更大的自主权,扩大基层机构的信贷权限,增强其融资功能。二是明确要求其在农村吸收资金的60%用于发放农业贷款。三是充分考虑不同地区间的差异性,制定更加符合基层实际的信贷管理方案和信贷政策。四是按照城乡统筹发展的要求,在防范风险的前提下,重点支持农业经济组织、龙头企业和农业产业化经营等新型发展模式,逐步提高涉农贷款的总量和比重。

4. 注重发挥政策性金融的作用

农业是弱质产业,自身高投入、低产出的特征决定了其具有高风险性。我国绝大多数农村经济发展水平不高,经济、金融的市场化程度较低,好多农户和乡办、村办企业不具备获得商业性贷款所必需的抵押品和担保条件。这些情况说明,解决农业和农村经济主体的融资难问题,不能把城市的金融发展模式简单移植到农村,不能主要依靠“嫌贫爱富”的商业银行,而是必须把金融的市场调节和政府的政策扶持有机地结合起来,既要发挥“看不见的手”的作用,更要发挥“看得见的手”的作用。应拓宽农业发展银行的业务范围,支持其在农村的金融供给中发挥更大的作用。同时,应采取有效措施将开发性金融推进到“县域经济”、“三农”和中小企业领域,使开发性金融更多地参与农村道路、电力等基础设施建设和农业产业化、农业资源开发项目的投资。

5. 规范和引导民间借贷,促进其健康发展

农村是民间借贷发育的最肥沃的土壤。无论是农民还是农村中的企业,都离不开民间借贷。据有关专家抽样调查测算,2003年全国民间融资规模已达8000亿元左右。民间借贷虽属非正规金融,但实际上具有正规金融所不具备的四个优势:一是制度优势。可以说,民间借贷是一种纯粹的市场金融形式和市场金融交易制度。二是信息优势。民间借贷中的当事人彼此比较了解,与融资相关的信息极易获得且高度透明。三是成本优势。民间借贷过程中的信息搜寻成本和管理成本很低,一般也不

(下转第124页)

步伐,提升城镇功能,以县城和县、市中心镇为重点,发挥本地优势,集中人力、财力和物力,使其成为县域经济发展的增长点和支撑点。通过城市支援农村、工业反哺农业的政策,把城乡之间存在的问题及其因果关系作为一个整体来统一规划、统筹解决、统一体制、统筹发展,在促进城乡经济一体化的基础上转变城乡“二元结构”。

实行城乡统一税制后,随着农民负担的减轻,农民生产积极性的提高,我国农业经济必将会有较快的增长。农业规模化、现代化的现象将会随处可见,农产品的商品化率也必将得到提高。同时,由于增值税具有充分的税收弹性,这种“放水养鱼”,培养税源的政策,从长远来看会使我国税收收入随着农业经济的发展有较大的增长。

四、加强对支农专项资金的管理

虽然国家加大了对农业的投资力度,但支农支出占财政总支出的比重并不高,重点应加强对支农专项资金的管理。第一,进一步加快种子工程建设步伐;第二,不断加大新型农艺技术的推广应用力度。目前,重点是要搞好轻载主体技术和配套技术的研究,在资金投入上,要重点保证试验示范、技术培训等软件建设资金;第三,要积极稳妥地开展现代农业园区建设,要以改善农业基础条件、提高农业设备水平、完善农业生产方式和经营管理体制、强化农业社会化服务为重点。在资金投入上,一般性设施建设资金主要靠以工补农、乡镇农发基金等解决;上级有关部门下达的与农业相关的项目资金,应集中用于农业园区的永久性工程和农业装备等重点设施建设。

同时,支农专项资金管理必须达到以下四项要求:第一,要专款专用。第二,要落实配套。第三,要全额结报,结报资金要全部入账。第四,要加强专项审计。对资金数额大、适用涉及面宽的专项资金,要进行经常审计;对领导和群众关注、关系全局发展的专项资金,要进行重点审计;对投资较多、投资规模较大、期限较长的,要加强监督和进行跟踪审计。

五、充分利用取消农业税所节省的农业税费征收成本,节约财政支出

我国多年来形成的农村收入分配政策或农业税制

度,存在着较严重的效率问题。农业税征收的艰难使乡镇政府陷入两难境地。为完成农业税的征管任务,乡镇政府必须耗用大量的人力和物力,而这客观上又加大了乡镇机构精简、裁员的难度,结果必然是财政收支缺口的进一步扩大。农业税征管的得不偿失表明:如果停征农业税,便可提高征税率,减少国家财政支出,更有利于农村税费改革的推进。

六、加强对农村公共财政资金的监督

取消农业税和各种收费、摊派后,在一段时期内,农村公共品供给的财政资金很大部分来自中央及地方各级政府财政的转移支付。为提高这部分资金的使用效率,必须对受益的农村政府和提供各项公共服务的行政事业主体制定更为严格和科学的管理监督制度。首先,对政府的行政事业单位实行明确和严格的定员、定编、定额标准;其次,建立绩效业绩考核制度和政府问责制,对财政资金的使用要进行切实的绩效考核;第三,建立公民对政府工作人员实施有效监督的机制。目前,在统一城乡税制问题上,国内还存在着许多问题与分歧,如对农村土地是否还要征税、所得税如何征收、是否存在税收优惠等。解决这些问题需要政府在取消农业税的过程中做大量的调查研究,在城乡统一税制的大原则下,设计适宜的新税制方案,防止在新旧政策和制度转换过程中形成管理上的真空。

(作者单位:东北财经大学研究生院)

[参考文献]

- [1] 王小明. 农业税改革遭遇“倒逼效应”. 瞭望, 2005, (11).
- [2] 谈免征农业税改革与科学发展观. 中国财经报道, 2005, (3).
- [3] 许海燕. 浅谈“三农”财政政策的弥补. 农业经济, 2005, (10).
- [4] 焦岩. 县域经济发展的财政政策研究. 财会研究, 2005, (6).

(上接第83页)

需要对融资方“公关”而支付“寻租”成本,融资交易成本较之正规金融明显要低。四是速度优势。民间借贷的这些独特优势,使其与正规金融形成了强烈的互补效应,有力地促进了民营经济与中小企业的发展,成为我国金融体系中不可或缺的组成部分。

6. 发展多种类型的小型农村金融机构

农村经济主体对信用资金的需求大多具有规模小、时间急、频率高的特点。而正规金融机构出于信贷交易成本和收益的考虑,很难满足这类资金需求。因此,必须发展社区金融机构、小额贷款组织、小型金融担保公司等多种类型的小型金融机构。中央“一号文件”指出,“鼓励县域内设立多种所有制的社区金融机构,允许私有资本、外资等参股”,是农村金融改革的一个重大突破。金融管理部门应尽快制定管理办法,就农村小型金融机构的设

立、运作、监管、市场退出等做出具体、明确的规定,促使这类金融机构的发展驶入快车道。

(作者单位:厦门大学经济学院)

[参考文献]

- [1] 范德军. 建设新农村需要重构农村金融体系. 新京报, 2006-03-01.
- [2] 余丰慧. 强化金融对新农村建设的支持力度. 新华网, 2006-02-15.
- [3] 中华人民共和国农业部网站: www.agri.gov.cn.
- [4] 采访稿: 支持新农村建设需要完善农村金融服务体系. 金时网, 2006-02-27.
- [5] 郭保民. 完善的农村金融体系是建设新农村的重要保障. 金时网, 2006-02-20.